

Crisis de refugiados y política exterior humanitaria: El ejemplo de Turquía

Refugee Crisis and Humanitarian Foreign Policy: Turkey as an Example



Por Ece Öztürk.

Embajadora de la República de Turquía en Colombia desde diciembre de 2017. Diplomática de carrera con más de 20 años de experiencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía. Profesional en Ciencias Políticas de la Universidad Técnica de Medio Oriente, con Maestría en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y estudios de doctorado.

Turkish Ambassador to Colombia since December 2017. Career diplomat with more than 20 years of experiences in the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. She holds a B.A. in Political Science (Middle East Technical University), a Master's degree in Political Science and International Relations, and has also undertaken studies at the doctoral level.

De acuerdo con las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de personas desplazadas a la fuerza en el mundo está cerca de los 70 millones. Frente a esta crisis humanitaria, necesitamos de la solidaridad mundial para ayudar a aliviar el sufrimiento de las víctimas. Aun así, contrario a esto, el aumento de los sentimientos xenofóbicos contra los refugiados e inmigrantes se ha convertido en un desafío que la humanidad debe combatir unida.

¿Por qué en el mundo de hoy tantos políticos, especialmente aquellos de las sociedades ricas, parecen haber perdido su sentido de solidaridad? Podemos buscar

According to the figures of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) the number of forcibly displaced persons worldwide reaches to almost 70 million. In the face of this humanitarian crisis we need solidarity at the global level to help alleviate the sufferings of the victims. Yet, on the contrary, the rise of xenophobic sentiments against the refugees and immigrants became a challenge to be fought by humanity as a whole.

Why in today's world many politicians, especially those of the affluent societies, seem to have lost their sense of solidarity? We can search answers to this question in political philosophy. The influential political philosopher Wendy Brown¹'s

respuestas a esta pregunta en la filosofía política. La influyente filósofa política Wendy Brown¹ y su pensamiento son relevantes en este aspecto. Ella argumenta convincentemente que hemos cambiado nuestra visión del ser humano de un ser político –*homo politicus*– a una criatura económica –*homo economicus*–. El *homo politicus* era un hombre capaz de empatizar con el “otro” e integrarlo en su visión, mientras que el *homo economicus* apenas valora la competición, dejando atrás a quienes no pueden hacerlo. De acuerdo con su razonamiento, cuando el *homo economicus* penetra en el funcionamiento de nuestros Estados, menoscaba las instituciones democráticas.

Si traducimos este razonamiento a la política exterior, se ve que estamos perdiendo el aspecto humanitario en el momento que más lo necesitamos. El mundo necesita ejemplos y Turquía es el ejemplo. La diplomacia humanitaria es un aspecto indispensable de la política exterior turca. Turquía ha sido líder en la diplomacia humanitaria con su énfasis en la causa humana y a través de su ayuda oficial humanitaria y para el desarrollo.

De acuerdo con cifras de ACNUR, Turquía es el país que ofrece abrigo y protección al grupo de refugiados más grande del mundo. Asimismo, según el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de Turquía fue en total de US\$8.142 miles de millones en 2017. Con este número Turquía fue el mayor donante de ayuda humanitaria en todo el mundo en 2017 y el donante más generoso, cuando se tiene en cuenta la proporción entre asistencia oficial humanitaria e ingreso nacional (0,85%).

thoughts are relevant in this respect. She convincingly argues that we have changed our vision of human being from a political being–‘*homo politicus*’ to an economic creature–‘*homo economicus*’. *Homo politicus* was the vision of man who was capable of empathizing and integrating the ‘other’, whereas ‘*homo economicus*’ merely values competition, leaving alone the ones who cannot compete. According to her reasoning, when *homo economicus* penetrates the functioning of our states it undermines democratic institutions.

When we translate this reasoning into foreign policy, we are losing the humanitarian aspect at a time when we need it more than ever. The world needs examples and Turkey is the one. Humanitarian diplomacy is an indispensable aspect of Turkish foreign policy. Turkey has been a leading actor in humanitarian diplomacy with its focus on the human cause and through its official development and humanitarian aid.

According to the UN Refugee Agency figures, Turkey is the country that offers shelter and protection to the largest group of refugees in the world. Likewise, according to the OECD Development Assistance Committee, Turkey’s official development assistance (ODA) amounted to USD 8.142 billion in 2017. With this figure Turkey was the biggest humanitarian aid donor worldwide in 2017 and the most generous donor when the ratio of official humanitarian assistance to national income (0.85%) is taken into consideration.

Turkey also hosted the first ever World Humanitarian Summit (WHS) in May 2016. The Summit helped better address today’s complex humanitarian challenges.

Turquía también fue el anfitrión de la primera convención humanitaria mundial (World Humanitarian Summit - WHS) en mayo de 2016. La convención ayudó a abordar de mejor manera los actuales complejos desafíos humanitarios. Esto constituye otro indicador de la determinación de Turquía de mantener un rol de liderazgo en el campo humanitario. Uno de los logros claves de la WHS fue el reconocimiento de que los viejos debates sobre la división entre lo humanitario y el desarrollo deben superarse a través de una nueva forma de trabajar (NWOW - *New Way of Working*). Aún más, con la ocasión del primer aniversario de la WHS, Turquía fue el anfitrión de un evento de alto nivel y de un taller NWOW en Estambul, llevado a cabo el 18-19 de mayo 2017, que buscó unificar y fortalecer más los esfuerzos colectivos para ayudar a las personas que lo necesitan.

La fuerza del aspecto humanitario en la política exterior turca no es ninguna sorpresa, sino el resultado natural de la posición e historia geoestratégica de Turquía. Ubicada geográficamente en el punto donde se conectan Asia, Europa y África, Turquía conecta los territorios, personas y valores de estas tres regiones diferentes. Históricamente, Anatolia fue el hogar de antiguas civilizaciones, como los hititas, frigios, urartianos, licios, lidios, romanos, bizantinos, selcuks y otomanos. Abrir las puertas a la gente que necesita protección es una valiosa herencia de la historia de Turquía. Así como los otomanos abrieron sus puertas a los sefaradís expulsados de España hace cinco siglos, la república de Turquía acogió a alemanes que huían del régimen nazi durante la segunda guerra mundial.

It constituted another indication of Turkey's determination to pursue a leading role in the humanitarian field. One of the key achievements of the WHS was the recognition that the old debates on humanitarian and development divide should be overcome through a new way of working - NWOW. Moreover, on the occasion of the first anniversary of the WHS, Turkey hosted a high level event and a New Way of Working Workshop in Istanbul on 18-19 May 2017, which aimed at further unifying and strengthening collective efforts to assist the people in need.

The strength of the humanitarian aspect in Turkish Foreign Policy is no coincidence but natural outcome of Turkey's unique geostrategic position and history. Geographically located where Asia, Europe and Africa meet, Turkey connects the territories, peoples and values of these different regions. Historically, Anatolia was home to ancient civilizations like Hitites, Phrygians, Urartians, Lycians, Lydians, Romans, Byzantines, Selcuks and Ottomans. Opening doors to people who are in need of protection is a valuable heritage of Turkey's history. As Ottomans opened their doors to the Sefaradis expelled from Spain 5 centuries ago, Turkish Republic hosted Germans who were fleeing from the Nazi regime during the Second World War.

With this background, Turkey's experience particularly regarding the Syrian refugee crisis is worth explaining in detail since it constitutes a model to be followed. Due to the armed conflict in Syria since 2011 more than 7 million people were internally displaced and around 5,5 million Syrians have fled to the neighboring countries, mainly to Turkey.



Refugiados sirios en Turquía, 10 de febrero de 2016. Fotografía: Parlamento Europeo https://www.flickr.com/photos/european_parliament/24327206073/in/photostream/

Con este trasfondo, merece la pena explicar la experiencia turca, en particular en lo que respecta a la crisis de refugiados sirios, ya que constituye un modelo a seguir. Debido al conflicto armado en Siria, desde 2011, más de siete millones de personas fueron desplazadas internamente y cinco millones y medio han escapado a países vecinos, principalmente a Turquía. La respuesta de la comunidad internacional a esta catástrofe humanitaria no ha sido ni rápida ni suficiente para aliviar el sufrimiento de los civiles que huyen de las zonas de guerra.

La política turca hacia los sirios

Turquía ha mantenido una política de puertas abiertas para los sirios que han huido de su país en los últimos siete años

The response of the international community to this humanitarian catastrophe has not been quick and enough to alleviate the sufferings of the civilians fleeing from war zones.

Turkey's Policy Towards Syrians

Turkey has been pursuing an open door policy for Syrians who had to flee their country in the past seven years due to ongoing violence. Over 3.5 million Syrians are currently hosted in Turkey. Around 230,000 of them live in one of 21 temporary protection centers. Turkey has spent more than USD 32 billion (including municipalities and Turkish NGOs), whereas the total contribution we received from the international community is far from meeting the expectations.

por la violencia, que todavía se mantiene. Más de tres millones y medio de sirios están siendo acogidos en este momento en Turquía. Alrededor de 230.000 de ellos viven en uno de los 21 centros temporales de protección. Turquía ha gastado más de US\$32 mil millones (incluyendo municipalidades y ONG turcas), mientras que el total de las contribuciones que hemos recibido de la comunidad internacional está lejos de cumplir con las expectativas. Más de 620.000 niños sirios continúan su educación en Turquía. El porcentaje de educación entre los niños sirios es del 97%. Incluso, el número de jóvenes sirios que estudian en universidades turcas es de más de 20.000. El acceso al mercado laboral, entrenamiento vocacional, servicios públicos y la salud, aceptabilidad social y las medidas antidiscriminación son los

More than 620 thousand Syrian children continue their education in Turkey. The schooling rate among Syrian children in the age of primary education is 97 per cent. Furthermore, the number of Syrian teenagers studying in Turkish universities is over 20 thousand. Labor market access, vocational training, access to social and health services, social acceptance and anti discrimination measures are major components of Turkey's integration policy.

The Pillars of the Model

REGISTRATION AND LEGAL STATUS: Since the beginning of the armed conflict in Syria, Turkey has followed an 'open-door policy' without making any distinction with regard to the citizens trying to escape the massacre and persecution in their



Fotografía: Parlamento Europeo, 2016.
https://www.flickr.com/photos/european_parliament/24312075393/in/photostream/

componentes principales de la política de integración de Turquía.

Los pilares del modelo

REGISTRO Y STATUS LEGAL: Desde el comienzo del conflicto armado en Siria, Turquía ha seguido una “política de puertas abiertas”, sin distinguir a los ciudadanos que tratan de escapar la masacre y persecución en su país de origen. Contrario a algunos países de la Unión Europea, Turquía abrió sus puertas inmediatamente a los sirios y comenzó a darles entrada desde abril 2011. Turquía ha aplicado de forma estricta el principio de “no devolución” adhiriéndose meticulosamente al derecho internacional. En este momento, más de tres millones y medio de refugiados sirios han recibido un estatus temporal de protección, de acuerdo con la convención de Ginebra de 1951 sobre el estatus de los refugiados. En este contexto, todos los ajustes legales necesarios se han completado para que los derechos y estatus de los refugiados sirios sean garantizados por las leyes y regulaciones turcas. La “regulación de protección temporal” que se adoptó en el 2014 estipula el marco legal para otorgar el estatus de protección temporal en Turquía.

CENTROS DE PROTECCIÓN TEMPORAL: En total, 21 centros de protección temporal se han establecido y hospedan en este momento a 230.000 sirios. Estos centros proveen comida, techo, educación e instalaciones médicas. A los sirios que viven fuera de estos centros también se les ofrece protección (estatus legal), al igual que servicios de salud gratuitos y acceso al mercado laboral legal. Turquía no obliga a los sirios a vivir en centros temporales de protección, campos u otro lugar en

own country. Unlike some EU countries, Turkey immediately has opened its doors to Syrians and started to grant them entry in April 2011.

Turkey has strictly applied the principle of “non-refoulement” by meticulously adhering to the international law. Currently, over 3,5 million registered Syrian refugees have been given temporary protection status in accordance with the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees. In this context, all necessary legal adjustments have been completed so that the rights and status of the Syrian refugees are guaranteed by the Turkish law and regulations. The “Temporary Protection Regulation” which was adopted in 2014 stipulates the legal framework to grant the “temporary protection” status in Turkey.

TEMPORARY PROTECTION CENTERS: 21 temporary protection centers have been established and are currently hosting 230,000 Syrians. These centers provide food, shelter, education and medical facilities. Syrians who live outside these centers are also offered protection (legal status), as well as free healthcare and access to the legal labor market.

Turkey does not force Syrians to live in temporary protection centers, camps or any other place without their will. This is one of the major unique humanitarian characteristics of Turkish Syrian refugee policy.

Management of the temporary protection centers is also exemplary. Each camp is divided into administrative units called neighborhoods, which regularly hold elections to elect representatives for camp management. Women and young people are encouraged to participate in the ac-

contra de su voluntad. Este es una de las principales características humanitarias de la política de refugiados sirios turca. La administración de los centros temporales de protección también es ejemplar. Cada campo está dividido en unidades administrativas, llamadas barrios, que tienen elecciones regularmente para elegir representantes para la administración del campo. Se alienta a mujeres y jóvenes a participar en las actividades de los comités apropiados. Este mecanismo es una oportunidad única de experimentar la democracia representativa.

EDUCACIÓN: Teniendo en cuenta que invertir en la educación de los niños refugiados es de importancia crítica, Turquía está haciendo todo lo posible para asegurarse que los niños sirios vayan al colegio. Son el futuro de Siria y ellos reconstruirán un Estado que sea estable, democrático y próspero. De cerca del millón de niños sirios en edad escolar, más de 620.000 están atendiendo colegios públicos. El porcentaje de inscripción en la educación básica primaria es extremadamente alto: de cerca del 99%. Más de 20.000 sirios están inscritos en universidades turcas. Nadie desea generaciones perdidas. La comunidad internacional debe actuar responsablemente e implementar las medidas necesarias para ayudar a Turquía más activamente, particularmente en el campo de la educación.

SERVICIOS DE SALUD Y ACCESO AL MERCADO LABORAL: Turquía está entregando servicios de salud a refugiados sirios en todo el país. Todos los sirios bajo protección temporal (sea en los campos o en las ciudades) se pueden beneficiar del servicio de salud turco, sin costo alguno. Hasta la fecha, los doctores turcos han tratado a más de 20 millones de pacientes sirios y

activities of relevant committees. This mechanism is a unique opportunity to experience representative democracy.

EDUCATION: Bearing in mind that investing in the education of refugee children is of critical importance, Turkey is making every effort to ensure that Syrian children attend schools. They are the future of Syria and that they will rebuild a state which is stable, democratic and prosperous.

Out of around 1 million Syrian school-age Syrian children in Turkey, more than 620 thousand are attending public schools. The school enrollment ratio in early primary education is extremely high in early primary education, around 99 percent. More than 20 thousand Syrians are enrolled in Turkish Universities.

Nobody wishes lost generations. The international community should act responsibly and implement the necessary measures to assist Turkey more actively especially in the field of education.

HEALTH SERVICES AND ACCESS TO LABOR MARKET: Turkey is delivering health services to the Syrian refugees all over the country. All Syrians under temporary protection (no matter in the camps or in the cities) can benefit from the Turkish health care system free of charge. To date the Turkish doctors have treated more than 20 million Syrian patients and carried out around 1 million surgical operations.

Turkey allowed Syrians to access the labor market since the beginning of 2016 to secure their economic integration. Providing vocational training is another priority in this respect. Thousands of Syrians, especially youngsters, have attended these courses and started to build their future.

han realizado cerca de un millón de operaciones quirúrgicas. Turquía les permitió a los sirios entrar al mercado laboral desde el comienzo del 2016 para asegurar su integración económica. Proveyendo entrenamiento vocacional es otra prioridad en este aspecto. Miles de sirios, especialmente los jóvenes, han atendido estos cursos y empezado a construir su futuro.

AYUDA HUMANITARIA Y SEGURIDAD EN LAS COSTAS: Otra contribución importante de Turquía para los sirios es la entrega de ayuda humanitaria a las partes del norte de Siria a través de operaciones conducidas por la Medialuna Roja Turca en la

HUMANITARIAN RELIEF AND SAFETY IN THE COASTS: Another significant contribution of Turkey to the Syrians is the delivery of the humanitarian relief to the northern parts of Syria through operations conducted by the Turkish Red Crescent at the border, in conformity with its international obligations and in support of the UN campaign.

Syrians seeking refuge in Europe undertake the dangerous journey across the Mediterranean. Turkish Coast Guard initiated the Safe Med operation as well as Operation Aegean Hope, in order to guarantee safety along the coastline of 8,000



Refugiados sirios en Turquía, 9 de febrero de 2016. Fotografía: Parlamento Europeo https://www.flickr.com/photos/european_parliament/24912692066/in/photostream/

frontera, de acuerdo con sus obligaciones internacionales y en apoyo de la campaña de la agencia ONY. Los sirios en pos de refugio en Europa emprenden el peligroso viaje a través del Mediterráneo. La Guardia Costera Turca inició la operación Med Seguro, junto con la Operación Esperanza Egea, para garantizar la seguridad a lo largo de los 8.000 km de línea costera. Como resultado de estos programas, que comenzaron en 2015, la guardia costera turca rescató casi 100.000 refugiados en el mar, un número que excede por mucho el total de las personas rescatadas en los últimos cinco años.

Respuestas globales humanitarias para abordar la crisis de refugiados

La crisis de refugiados en curso, como parte de la migración irregular, es un desafío global que debe ser abordado multilateralmente. Dada la naturaleza compleja y transfronteriza de los flujos migratorios, ningún país puede lidiar con esta crisis solo. La cooperación bilateral, regional e internacional es esencial. Basado en su experiencia, Turquía invita a la comunidad internacional a reflexionar sobre las siguientes propuestas.

- > Afrontar esta crisis humanitaria requiere de una asociación internacional genuina entre todos los miembros de la comunidad internacional. Lo que necesitamos urgentemente es una acción global concertada.
- > Los países anfitriones más afectados no deberían ser abandonados. La comunidad internacional debería compartir la responsabilidad y carga equitativamente.

kilometers. As a result of these programs, which began in 2015, the Turkish coast-guard rescued nearly 100,000 refugees at sea, a number that far exceeds the total of the rescued persons of the last five years.

Global Humanitarian Responses to Address the Refugee Crisis

The ongoing refugee crisis as part of the irregular migration is a global challenge which should be addressed multilaterally. Given the complex and cross-border nature of the migrant flows no country can cope with this crisis alone. Bilateral, regional and international cooperation is essential. Based on its experience, Turkey invites international community to reflect on the following proposals.

- > Coping with this humanitarian crisis requires a genuine international partnership among all members of the international community. What we urgently need is a global concerted action.
- > The most affected host countries shouldn't be left alone. International community should share the responsibility and burden equitably.
- > All countries should provide protection for the genuine asylum seekers.
- > Resettlement programs are necessary to facilitate the movement of refugees in a legal, safe and orderly manner.
- > Granting temporary protection is also an option for countries that have concerns about granting refugee status.
- > Refugees shouldn't be seen as a security threat. Such an attitude doesn't change

- > Todos los países deberían proveer protección para los que buscan asilo genuinamente.
 - > Los programas de reubicación son necesarios para facilitar el movimiento de refugiados de forma legal, segura y ordenada.
 - > Otorgar protección temporal también es una opción para los países a los que les preocupa otorgarles estatus de refugiados.
 - > Los refugiados no deben verse como amenaza para la seguridad. Dicha actitud no cambia las razones para la migración masiva.
 - > Los Estados anfitriones deben adoptar políticas incluyentes y antidiscriminatorias que contrarresten el racismo y la xenofobia.
 - > Para encontrar una solución duradera a la crisis migratoria irregular, la comunidad internacional debe abordar las “causas primarias” a través del apoyo a los procesos de paz y promoviendo genuinamente arreglos pacíficos de disputas en zonas de conflicto.
- the reasons for mass migration.
- > Host states should adopt inclusive and anti-discriminatory policies countering racism and xenophobia.
 - > In order to find a lasting solution to the irregular migration crisis the international community should address the “root causes” through supporting peace processes and genuinely promote peaceful settlements of disputes in conflict-ridden areas.

It is humanity’s joint responsibility to address the refugee crises in a sustainable and humanitarian manner. Let’s not to lose but reinvigorate ‘*homo politicus*’. 🌐

Es la responsabilidad conjunta de la humanidad afrontar la crisis de refugiados de una manera sostenible y humanitaria. No perdamos al *homo politicus*. Revigoriémoslo. 🌐

Citas

1. Wendy Brown, “Undoing the Demos”.